9. Aliança Argentino-Brasileira (2004)

I. Introdução

A ocupação territorial do Brasil por Portugal se caracterizou, entre outros aspectos, pelo contínuo ultrapassamento ocidental da linha divisória entre os dois impérios traçada pelo Tratado de Tordesilhas. Esse ultrapassamento se tornou mais fácil no período de reunião das duas coroas, de 1580 a 1640. Com isto, a fronteira habitada, entre os dois impérios, se deslocou para o Prata.

Portugal sempre quis ocupar a margem oriental do rio, pretendendo dele fazer uma fronteira natural entre as duas possessões. Data de 1680 a fundação, na Banda Oriental, da colônia portuguesa do Sacramento. Essa ocupação, tolerada por Madrid, nunca o foi pelos espanhóis da região, que continuamente tentaram de lá desalojar os portugueses, o que acabaram conseguindo. Desde esse período, as relações entre o Brasil e o que viria a ser a Argentina foram sempre muito relevantes, oscilando de fases de rivalidade e competição, como no caso da colônia do Sacramento, a outras de cooperação e amizade, de que seria um primeiro exemplo a ação conjunta dos dois reinos em oposição a Artigas, que pretendia, desde 1821, separar o Uruguai da Argentina e torná-lo independente.

A vinda de D. João VI para o Brasil, em 1808 – contrastando com a equivocada permanência de Fernando VII na Europa – teve as mais relevantes conseqüências. O Brasil se tornou a sede do Império Português, concentrando os recursos do Reino e passou a dispor, no início do século XIX, de condições muito superiores às de seus vizinhos, divididos entre diversos países, com freqüentes hostilidades recíprocas.

D. João VI se preocupou em alargar a área territorial brasileira e dotá-la de fronteiras naturais. Daí sua invasão e ocupação da Banda Oriental e seus intentos, que não chegou a realizar, de ocupar as Guianas.

A reação de Artigas, que para esse efeito passou a ser apoiado pela Argentina, conduziu, em 1827, a uma guerra com o Brasil, já então Império, sob o reinado de Pedro I, que sofreu importante derrota na batalha de Ituzaigó. A mediação inglesa conduziu a uma interrupção da guerra e á formação, entre Argentina e Brasil, de um Estado tampão independente, o Uruguai, pelo Tratado de 27-VIII-1828.

Na Argentina, a ditadura de Rosas, a partir de 1829, terminou suscitando a reação de Urquiza, que o derrocou em 1852, contando com apoio brasileiro. Seguiu-se um longo período de bons entendimentos entre o Brasil e a Argentina, na seqüência, neste último país, das presidências Urquiza (1853-60), Mitre (1862-68), Sarmiento (1868-74) e Roca, de 1880 a 86 e, novamente, de 1898-1904, já então com o Brasil em regime republicano.

Importante momento de estreita cooperação entre os dois países, juntamente com o Uruguai, será o da guerra do Paraguai, contra o ditador Solano Lopez, de 1865 a 1870, que pretendia anexar partes dos territórios argentino e brasileiro. Outra fase de colaboração provirá da atuação do Barão do Rio Branco como chanceler do Brasil, contornando habilidosamente a hostilidade pessoal do chanceler Zeballos, levando-o a se demitir em 1908, Rio Branco estabeleceu um regime de satisfatória cooperação com Argentina e em 1904 buscou concretizar um acordo ABC-Argentina, Brasil, Chile.

O primeiro governo de Perón, na Argentina (1946-1995) coincidindo com o segundo governo Vargas (1950-54) no Brasil foi, novamente, uma fase de estreitamento das relações entre os dois países, a despeito do antiperonismo predominante no Parlamento brasileiro.

A década de 1970, entretanto, foi marcada pela controvérsia em torno do projeto brasileiro, conjuntamente com o Paraguai, de construir a grande usina hidroelétrica de Itaipu. Esse projeto foi

considerado pela Argentina como alterando, de forma inaceitável para aquele país, o curso das águas que desembocavam no rio da Prata. O desentendimento chegou a se tornar preocupante mas, em boa hora, os dois países optaram pela via da negociação, que conduziu ao Acordo de Itaipu, em 19-X-79, entre Alfonsin e Sarney. Por esse Acordo foram asseguradas condições de vazamento das águas consideradas apropriadas pela Argentina.

O Acordo de Itaipu marca o início de um processo de crescente acercamento entre os dois países, que desembocaria no atual regime de "aliança estratégica". Momentos importantes desse processo foram a Declaração de Itaipu, de 30-XI-85, a Ata de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento, de 29-XI-88, o Acordo Nuclear de 28-XI-90 e, finalmente, coroando esses esforços integrativos, a constituição de Mercosul, pelo Tratado de Assunção, de 26-III-91. A cooperação argentino-brasileira, que já incluía o Uruguai, desde 1987-88, ficou por esse tratado também integrada pelo Paraguai.

II. A ALIANÇA E SEUS PROBLEMAS

Tornou-se amplamente majoritário, atualmente, na Argentina e no Brasil, o reconhecimento da conveniência de uma aliança estratégica entre os dois países. Os novos governos de Lula, no Brasil e Kirchner, na Argentina, são decididamente favoráveis à consolidação dessa aliança.

Desde Itaipu, o entendimento entre o Brasil e a Argentina se fundou no reconhecimento, por ambos, de que nada tinham a ganhar com atitudes de rivalidade e muito com um regime de cooperação. O exemplo dos conflitos entre a França e a Alemanha era extremamente ilustrativo. Três guerras, a Franco-Prussiana de 1870, e as duas guerras mundiais de 1914 e 1939 cobraram de ambos os países terríveis sacrifícios humanos e materiais, para uma efêmera incorporação da

Alsácia e da Lorena e mais efêmera ainda ocupação do Sarre, tudo resultando em nada. Ao contrário, a cooperação entre os dois países, a partir da Comunidade do Carvão e do Aço (1951-67), conduziu à formação da Comunidade Européia, culminando com a União Européia e a adoção de uma moeda única para quase todos os membros desta, o euro.

Não obstante um consenso básico pró-aliança na Argentina e no Brasil, têm surgido, recentemente, crescentes dificuldades tópicas, decorrentes de reivindicações da Argentina no sentido de conter o que entende ser excessivo predomínio de produtos industriais brasileiros no mercado daquele país. As medidas protecionistas unilateralmente adotadas pela Argentina, embora compreensíveis do ponto de vista nacional, contrariam as disposições regulatórias de Mercosul e provocam natural reação por parte dos correspondentes setores brasileiros. O governo brasileiro, entretanto, considerando a aliança com a Argentina mais importante que as desavenças tópicas, tem reagido com grande tolerância e tentado dar à questão um tratamento também tópico.

É manifesta, todavia, a insuficiência de soluções meramente tópicas. O que está em jogo é a necessidade de uma análise de por que a aliança, mais do que conveniente, é indispensável e das condições necessárias para que funcione bem.

III. ALIANÇA INDISPENSÁVEL

O que está em jogo, no relacionamento entre o Brasil e a Argentina, não é apenas o fato de que uma estreita cooperação entre os dois países lhes seja extremamente conveniente. O que está em jogo é o fato de que uma sólida, confiável e estável aliança argentino-brasileira se constituiu, nas presentes condições do mundo, um requisito sine qua non para a sobrevivência histórica de ambos os países. Nenhum deles dispõe, presentemente, de condições para preservar,

isoladamente, sua efetiva soberania e assegurar sua identidade nacional e seu destino histórico. Tal fato constitui uma das inescapáveis conseqüências do processo de globalização.

Com efeito, o processo de globalização, ora exacerbado pelo unilateralismo imperial do governo Bush, está suprimindo, drástica e aceleradamente, o espaço de permissibilidade internacional da maioria dos países. Mantêm-se os aspectos meramente formais da soberania desses países: bandeira, hino, exércitos de parada e, quando democráticos, até eleições "livres" de seus dirigentes. Um conjunto de poderosíssimos constrangimentos, de caráter financeiro, econômico-tecnológico, cultural, político e, quando necessário, militar, compele os dirigentes desses países, o queiram ou não, a seguir a orientação do mercado financeiro internacional, das grandes multinacionais e, em última análise, de Washington.

O que usualmente se denomina de "Império Americano" não é um império semelhante aos impérios históricos, do Romano ao Britânico, caracterizados pela dominação formal da metrópole sobre as províncias ou colônias, através de um preconsul ou vice-rei, com apoio de contingentes militares e burocráticos da metrópole. O "Império Americano" é um campo, no sentido análogo ao que empregamos quando falamos de "campo magnético" ou "gravitacional". É a área em que são exercidos, sem possibilidade de eficaz resistência, os constrangimentos precedentemente mencionados.

Os países europeus se salvaram de se converterem em províncias desse "Império" mediante sua integração na Comunidade, seguida pela União Européia. Países como China e Índia, de caráter semicontinental e como Rússia, por causa de seu arsenal nuclear, a despeito do severo declínio sofrido com a implosão da União Soviética, conseguem preservar sua autonomia interna e considerável margem de manobra internacional. Um país como o Brasil, se lograsse manter sua autonomia nacional até alcançar um satisfatório patamar de desenvolvimento sustentável, também atingiria um nível de apreciável

autonomia interna e influência internacional. O problema do Brasil, entretanto, como a seguir se verá, consiste no fato de que, isoladamente, só lograria alcançar esse patamar, na melhor das hipóteses, dentro de um prazo da ordem de 50 anos, enquanto as crescentes restrições que, isoladamente, experimenta seu espaço de permissibilidade internacional, dentro de uns dez anos tenderão a convertê-lo em mero segmento do mercado internacional e "província" do Império.

Por que, nas condições precedentemente indicadas, a aliança argentino-brasileira é indispensável para ambos os países? No caso da Argentina, o problema com que se defronta decorre de sua falta de massa crítica, tanto em termos demográficos, com menos de 40 milhões, como no que se refere a seu sistema produtivo. Este, por um lado, foi reduzido à produção de artigos primários, como petróleo, trigo e carne, por um longo e insensato período neoliberal de deliberada desindustrialização, de Martinez de Hoz a Menem, tornando o país industrialmente dependente dos países centrais. Por outro lado, porque essa mesma política neoliberal levou o país a transferir todas as suas empresas importantes, com relativa exceção no campo agrícola, a grandes multinacionais, que controlam sua economia e poderosamente influenciam sua política na direção da satelização internacional.

Por que essa aliança é indispensável para um país como o Brasil? Este dispõe de satisfatória massa crítica demográfica, com 180 milhões de habitantes, possui o maior parque industrial do Terceiro Mundo, imensos recursos naturais, notadamente a maior abundância de água fluvial do mundo devendo, a curto prazo, atingir auto-satisfação em petróleo, ostentando, ainda, muitos outros aspectos positivos? A resposta a essa questão decorre da muito baixa taxa de integração social do país. Algo como 1/3 da população brasileira se encontra num nível de extrema pobreza ou miséria e total deseducação. Outro terço da população é extremamente pobre, com rendimentos per capita pouco superior a dois dólares por dia. Dos 40% de remediados,

somente algo como 10% desfrutam de condições de vida e de educação plenamente satisfatórias.

O país tem se mantido, até agora, em virtude de sua extraordinária taxa de integração nacional, que figura como uma das mais elevadas do mundo. Esse estado de coisas, entretanto, não tem durabilidade, se não se der início, urgentemente, a um grande programa social. Nas presentes condições sociais em que se encontra, o Brasil tampouco poderá preservar sua efetiva autonomia por um prazo de mais de dez anos.

A questão da pobreza, na Argentina e no Brasil, requer um breve esclarecimento. A Argentina logrou, no curso de sua história, muito devendo à política educacional de Sarmiento, formar uma sociedade equilibrada, consistindo numa ampla classe média, que se constituiu como a mais educada e civilizada sociedade da América Latina. Num estudo empírico do sociólogo José Luis de Imaz, "Los Hundidos", da década de 60, comprovou-se que a taxa de pobreza argentina, da ordem de 10% da população, era menor que a dos Estados Unidos. Atualmente, depois de mais de vinte anos de neoliberalismo, a pobreza argentina afeta 50% da população. Trata-se, entretanto, do efeito de uma terrível e prolongada estagnação, gerando correspondente desemprego. Esses "novos pobres" argentinos são gente basicamente de classe média, habilitada a trabalhos remunerativos, tão pronto estes voltem a existir. A recuperação econômica da Argentina, ora em plena e acelerada marcha, poderá restabelecer satisfatório nível nacional de emprego dentro de algo como cinco anos.

O caso brasileiro é totalmente diferente. Aqui nos deparamos com uma "pobreza antiga", semelhante à indiana. Essa pobreza é uma conseqüência social da forma pela qual se desenvolveu a economia brasileira. O Brasil foi uma grande fazenda tropical até a década de 1960, operada, até 1888, pelo braço escravo e, partir de então, por um campesinato miserável e deseducado. A acelerada industrialização

do país, iniciada, espontaneamente, a partir da crise de 1930 e, deliberada e sistematicamente, com Vargas e Kubitschek, modificou drasticamente o regimem econômico do país. Isso não obstante, o Brasil continuou sendo, até a década de 60, um país predominantemente rural. Da década de 1970 a nossos dias, maciças migrações rurais inundaram as cidades brasileiras com uma população miserável e totalmente deseducada, grande contingente da qual não se adotou às condições urbanas de trabalho e formou gigantescos anéis de marginalidade que cercam todas as grandes metrópoles. A infiltração de narcotraficantes nessas populações marginais gerou um nível de criminalidade que está ultrapassando a capacidade de contenção e repressão da polícia. Criou-se, assim, um gigantesco problema social que requer programas de recuperação igualmente gigantescos. Esses programas demandam recursos que não são, presentemente, disponíveis e um prazo para a solução do problema que ultrapassa, de muito, a estimativa de não mais de dez anos, precedentemente mencionada.

IV. SIGNIFICAÇÃO DA ALIANÇA

A aliança argentino-brasileira representa, imediatamente, uma significativa elevação do status internacional de ambos os países. Ademais, representa um fator, quase automático, de consolidação de Mercosul e de um sistema sul-americano de cooperação e livre comércio.

A formação de um sistema de estreito entrosamento das economias argentina e brasileira, no âmbito de uma orientação internacional comum, corrige, em ampla medida, as principais debilidades de cada um desses países. Para a Argentina, esse sistema significa elevar seu mercado, de menos de 40 milhões de pessoas para o nível de 220 milhões. Significa elevar o PIB argentino de US$273 bilhões para US$1.000 bilhões, o que corresponde a 1/6 do PIB europeu. Isto significa a decorrente superação da falta de massa crítica.

Para o Brasil a aliança lhe proporciona um significativo aumento do tempo de que possa dispor para reduzir suas desigualdades sociais e elevar seu nível de integração social, acelerando seu desenvolvimento geral.

Ademais dos importantes efeitos positivos imediatamente decorrentes, para os dois países, de um estreito entrosamento de suas economias e de sua política internacional, essa aliança, como precedentemente se mencionou, acarreta, quase automaticamente, a consolidação de Mercosul. Este sistema, com efeito, é extremamente favorável para as economias do Paraguai e Uruguai, absorvendo cerca de 50% de suas exportações. Outros importantes benefícios decorrerão da medida, como a seguir se indicará, em que se adote uma política industrial comum para Mercosul e, por extensão, para a América do Sul. Ocorre, entretanto, que sem uma sólida, confiável e durável aliança argentino-brasileira, dirigentes ocasionais dos dois outros países, como ocorreu no Uruguai sob a presidência Battle, podem ser atraídos por políticas aventureiras, jogando com eventuais rivalidades entre Argentina e Brasil. A aliança entre os dois principais partícipes de Mercosul elimina esses riscos e exerce sobre os dois outros sócios um salutar reforço de sua integração em Mercosul. Por via de conseqüência, a consolidação de Mercosul tende a acarretar a do sistema sul-americano.

É importante, a esse respeito, se levar em conta as duas grandes alternativas com que se defronta o mundo, ao se iniciar o século XXI. Essas alternativas correspondem ou bem à consolidação e universalização do "Império Americano" no curso dos próximos decênios ou, diversamente, à emergência, até meados do século, de novos centros independentes de poder. A primeira hipótese tenderá a se concretizar na medida em que, por diversas razões, não venham a se configurar, no curso da primeira metade do século, novos centros independentes de poder.

A formação de novos centros de poder resultaria da medida em que a China logre sustentar suas elevadas taxas de desenvolvimento

e seja capaz de adotar, tempestiva e pacificamente, os reajustamentos institucionais decorrentes desse desenvolvimento. Isso a conduziria, dentro de algumas décadas, a atingir um nível de eqüipolência com os EUA, apoiado por satisfatório poder nuclear. O mesmo cabe dizer da Rússia, na medida em que tenham continuidade as reformas que vêm sendo introduzidas por Vladimir Putin, o que permitiria àquele país reassumir, dentro de algumas décadas, a condição de superpotência de que gozava a União Soviética.

Nesse cenário de um novo multipolarismo tenderia a se configurar um sistema internacional apresentando três níveis. Na cúpula, estariam as superpotências: EUA, China e Rússia. Num segundo nível se situariam países ou grupos de países dotados de condições para atuar como importantes interlocutores internacionais independentes. Nesse nível tenderia a situar-se a Índia. Nesse nível também tenderia a situar-se um sistema sul-americano que lograsse combinar apropriada integração, com satisfatória elevação de seu patamar de desenvolvimento. Finalmente, nesse mesmo nível tenderia a se encontrar um provável subsistema político latino-germânico. Num terceiro nível ficariam os países dependentes, reduzidos à posição de meros segmentos do mercado internacional.

A hipótese de um subsistema latino-germânico requer um breve esclarecimento. Trata-se do fato de que a União Européia, que já não dispunha de condições para um mínimo de unidade em política internacional, antes do ingresso dos dez novos membros, definitivamente a perdeu com seu alargamento. Consolidou-se sua condição de gigante econômico e anão político. Na UE, entretanto, se encontram grandes países, como o Reino Unido, a França e a Alemanha, que tendem a ter uma política internacional própria. Dai a tendência a que, sem prejuízo da preservação de sua unidade econômica, a UE se dividia, politicamente, em dois subsistemas: o atlanticista, sob liderança britânica, compreendendo os Nórdicos e, eventualmente, a Holanda e o europeista, sob liderança franco-

germânica compreendendo a Espanha pós-Aznar e a Itália pós-Berlusconi. Os países eslavos terão, face a esses dois subsistemas, uma evolução difícil de prever. Presentemente, são fortemente atlanticistas. A mais longo prazo, quando a atual geração anti-soviética for substituída por uma nova, é provável que exerçam efeitos, sobre esses países, a influência que alguns deles experimentam da cultura francesa e, outros, da cultura e da economia alemãs.

Ante essas alternativas, a formação de um sistema sul-americano constitui a condição necessária para que os países da região tenham uma inserção satisfatória no sistema internacional da segunda metade do século. Se se consolidar o "Império Americano", um apropriado sistema sul-americano nele ingressaria como província de primeira classe, à semelhança da Europa. Isoladamente, esses países teriam uma inserção semelhante à dos países africanos. Se, ao contrário, como me parece mais provável, vier se constituir um novo sistema multipolar, uma América do Sul integrada e satisfatoriamente desenvolvida seria um dos grandes interlocutores internacionais independentes do novo sistema.

Importa levar em conta, na hipótese de que venha a se formar um novo sistema multipolar, que as considerações precedentes partem da suposição de que o instituto de conservação nesse novo sistema internacional impedirá as superpotências, como ocorreu no curso da Guerra Fria, de intentar soluções militares, que tenderiam a conduzir a um suicídio comum, a famosa "mutual atomic destruction" – MAD.

V. REQUISITOS

A consolidação de uma sólida, estável e confiável aliança estratégica argentino-brasileira, ademais de uma vontade política que já se faz sentir, requer o apropriado atendimento de diversos requisitos. Tal aliança, mais do que de acordos políticos, dependerá da medida em que seu funcionamento se revele reciprocamente vantajoso. A esse

respeito, muitas coisas estão em jogo, desde aspectos psico-culturais a aspectos econômicos e políticos.

Sem dar a essa complexa questão um tratamento mais elaborado mencione-se, apenas, que o essencial, para a reciprocidade de benefícios, consiste em se adotar medidas que conduzam a uma significativa redução das assimetrias atualmente existentes. O êxito da Comunidade Européia decorreu do fato de a Alemanha, e em menor escala Inglaterra e França, terem contribuído, assimetricamente, para o desenvolvimento dos sócios mais atrasados, como os Ibéricos, a Grécia e a Irlanda.

No caso da aliança argentino-brasileira, de Mercosul e da América do Sul, em geral, a essência de um tratamento compensatório das assimetrias consiste na adoção de uma política industrial comum. Isto significa, por um lado, prever-se uma racional e eqüitativa distribuição da capacidade produtiva de cada partícipe, de tal sorte que todos tenham um satisfatório elenco de bens e serviços a vender aos demais e que todos efetivamente importem dos parceiros tais bens e serviços. Isto significa, por outro lado, uma importante assimetria, sobretudo inicial, da contribuição a ser dada pelos partícipes para o êxito do sistema. Um país como o Brasil tem de reconhecer a necessidade de dar uma contribuição maior que a da Argentina e esta, que a dos países menores.

Escaparia às dimensões destas considerações qualquer intento de discriminar as contribuições a serem feitas por cada partícipe ao sistema. Mencione-se, apenas, a necessidade de prévia adoção, a nível nacional, de medidas que permitam significativas inversões públicas e privadas no território de outros partícipes. Mencione-se, ainda, a necessidade da criação de uma importante agência financeira que opere, para o sistema, de forma semelhante a que o BNDES opera no Brasil. Registre-se, por outro lado, a incompatibilidade do projeto ALCA com esse sistema e sua necessária rejeição por Mercosul.

Argentina e Brasil dispõem de condições para escapar ao destino, a que isoladamente estariam condenados, de se converterem em meros segmentos de mercado internacional e em províncias do "Império Americano". A partir da formação de uma sólida, estável e confiável aliança, criarão as bases para a consolidação de Mercosul e da integração sul-americana, se assegurando um grande destino histórico. Se não o fizerem, renunciarão a sua identidade nacional e a qualquer protagonismo histórico, convertendo-se em mera geografia.